

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

18 MAART 1993

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Voorstel van de Regering tot herziening van
titel III van de Grondwet om een nieuw
hoofdstuk in te voegen betreffende de
administratieve rechtscolleges en
de Raad van State**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR DE
INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR
DE REGELING VAN CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER BREYNE

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit voorstel van de regering
besproken tijdens haar vergadering van 11 maart
1993.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.
Ecolo/ Agalev Mevr. Aelvoet, H. Simons.
Vl. H. Van Overmeire.
Blok
V.U. H. Anciaux.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
HH. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
HH. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
HH. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
HH. Grimberghs, Langendries, Poncellet.
HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
HH. Candries, Van Vaerenbergh.

Zie :

- 831 - 92 / 93 :

- N° 1 : Voorstel van de Regering.
- N° 2 : Amendementen.

Zie ook :

- N° 4 : Tekst aangenomen door de Commissie.

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

18 MARS 1993

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Proposition du Gouvernement relative à la
révision du Titre III de la Constitution en
vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif
aux juridictions administratives et au
Conseil d'Etat**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET DU
REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR M. BREYNE

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné cette proposition du
gouvernement au cours de sa réunion du 11 mars
1993.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylief.
V.L.D. MM. Denys, Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyn-
ders.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Genien.
Ecolo/ Agalev Mme Aelvoet, M. Simons.
Vl. M. Van Overmeire.
Blok
V.U. M. Anciaux.

B. — Suppléants :

MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goey, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
MM. Biefnot, Eerdeken, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
MM. Dielens, Lisabeth, Peeters (L.), Schellens, Swennen.
MM. De Decker, Duquesne, Michel, Simonet.
MM. Grimberghs, Langendries, Poncellet.
MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
MM. Candries, Van Vaerenbergh.

Voir :

- 831 - 92 / 93 :

- N° 1 : Proposition du Gouvernement.
- N° 2 : Amendements.

Voir aussi :

- N° 4 : Texte adopté par la Commission.

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

1. — INLEIDING DOOR DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN

Het voorstel van de regering strekt ertoe in de Grondwet het bestaan van de Raad van State formeel vast te leggen.

Die bepaling zou onder een artikel 107quinquies ingevoegd worden in titel III « De machten ».

Die invoeging handhaaft de huidige toestand omdat de bij wet bepaalde bevoegdheden van de Raad van State onveranderd blijven.

Wat de bevoegdheden van de verschillende wetgevers betreft, behoudt de regering de bevoegdheid van de federale wetgever om de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Raad van State en van de administratieve rechtscolleges te regelen. Indien het parlement zijn goedkeuring verleent aan de voorstellen tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, meer bepaald de uitbreiding van de mogelijkheid van het toepassen van artikel 10 van deze wet met betrekking tot de impliciete bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, zal het niet meer onmogelijk zijn dat de gemeenschappen en de gewesten bepaalde aspecten die hun bevoegdheden betreffen regelen, binnen het kader van de door het Arbitragehof aan de impliciete bevoegdheden gegeven interpretatie.

De minister brengt ook onder de aandacht van de commissie dat het voorstel de mogelijkheid bevestigt om administratieve rechtscolleges op te richten. De ministerraad heeft in dat verband beslist een werkgroep in te stellen, belast met het opstellen van een ontwerp tot oprichting van administratieve rechtscolleges van eerste aanleg.

De werkgroep is samengesteld uit professoren administratief recht en uit leden van de Raad van State.

II. — ALGEMENE BESPREKING

Een lid merkt op dat dit voorstel uitsluitend betrekking heeft op de Raad van State. Hij vraagt zich dan ook af of er formele of informele contacten zijn geweest met de Raad van State en of deze laatste actief wenst mee te werken aan de voorbereiding van de teksten die op hem van toepassing zijn.

De minister antwoordt dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niet moet worden geraadpleegd over een voorstel tot wijziging van de Grondwet.

Desalniettemin vraagt de Raad van State al een aantal jaren dat een dergelijke bepaling in de Grondwet zou worden ingevoegd.

Over de tekst zelf werd er informeel geen bezwaar geformuleerd.

Hij verduidelijkt ten slotte dat zowel de raadsleden als de leden van het auditoraat en van het coördi-

1. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La proposition du gouvernement tend à introduire dans la Constitution l'existence formelle du Conseil d'Etat.

Cette disposition prendrait place dans le Titre III « Des pouvoirs » sous un article 107quinquies.

Cette insertion ne modifie pas la situation actuelle puisque les compétences du Conseil d'Etat, qui ont été déterminées par la loi, restent inchangées.

En ce qui concerne les pouvoirs des différents législateurs, le gouvernement maintient le pouvoir du législateur fédéral de déterminer la compétence, la composition et le fonctionnement du Conseil d'Etat ainsi que des juridictions administratives. Si le Parlement adopte les propositions portant modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, plus particulièrement en ce qui concerne l'extension du champ d'application de l'article 10 de cette loi relatif aux compétences implicites des communautés et des régions dans les affaires réservées par la Constitution au législateur, les communautés et les régions seront en mesure de régler certains aspects qui concernent leurs compétences, dans le cadre de l'interprétation donnée par la Cour d'arbitrage aux compétences implicites.

Le ministre attire également l'attention de la commission sur le fait que la proposition confirme la possibilité de créer des juridictions administratives. A cet égard, le Conseil des ministres a décidé de créer un groupe de travail chargé d'établir un projet de mise en place de tribunaux administratifs de première instance.

Ce groupe de travail est constitué de professeurs de droit administratif et de membres du Conseil d'Etat.

II. — DISCUSSION GENERALE

Un membre remarque que cette proposition concerne exclusivement le Conseil d'Etat. Il demande dès lors si des contacts formels ou informels ont eu lieu avec le Conseil d'Etat et si celui-ci est amené à collaborer activement dans la préparation des textes le concernant.

Le ministre répond que la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas prévue pour une proposition modifiant la Constitution.

Cela étant, depuis un certain nombre d'années, le Conseil d'Etat souhaite l'insertion d'une telle disposition dans la Constitution.

Quant au texte même, aucune objection n'a été informellement émise.

Il précise enfin que tant les conseillers que les membres de l'auditorat et du bureau de coordination

natiebureau vertegenwoordigd zijn in de werkgroep belast met de uitwerking van een ontwerp tot oprichting van administratieve rechtbanken van eerste aanleg. De Raad van State werkt dus wel degelijk actief mee.

*
* *

Een lid acht het een goede zaak dat in de Grondwet een specifiek hoofdstuk over de Raad van State wordt opgenomen, met name in het licht van de toenemende complexiteit van het overheidsoptreden.

Haar fractie heeft echter bezwaren bij de tweede zin van het eerste lid van het voorgestelde artikel 107quinquies, omdat die bepaling inzake de organisatie van de rechtspleging de deur openzet voor een delegatie van bevoegdheid aan de Koning. Spreker kondigt aan dat zij een amendement heeft ingediend (n° 1, Stuk n° 831/2) dat ertoe strekt die zin weg te laten.

De minister van Binnenlandse Zaken antwoordt dat die tweede zin niet meer is dan een bevestiging van de huidige regeling, die steunt op de gecoördineerde wetten op de Raad van State en die sinds 1946 nog nooit voor problemen heeft gezorgd. Hij merkt tevens op dat het zeer omslachtig zou worden, mocht men alle procedureregels bij wet moeten vaststellen.

Diverse leden zijn het daar niet mee eens : in plaats van de bestaande band tussen de uitvoerende macht en de Raad van State te bevestigen in een Grondwetsartikel zou men beter de gelegenheid te baat nemen om de onafhankelijkheid van dat administratief rechtscollege te versterken.

Een lid vraagt of de tweede zin van het eerste lid (« *De wet kan evenwel (...) »*) zo mag worden geïnterpreteerd dat de wetgever bevoegd blijft om te bepalen of een materie bij koninklijk besluit kan worden geregeld. Indien het antwoord op die vraag bevestigend is, moet men deze problematiek immers pragmatisch benaderen, aangezien de wetgever wel zal beslissen wat hij aan de Koning overlaat.

Een ander lid vraagt zich af of het wel nodig is die mogelijkheid in de Grondwet in te schrijven.

Nog een andere spreker wil graag enkele voorbeelden van procedurele materies die bij koninklijk besluit zouden kunnen worden geregeld.

De minister van Binnenlandse Zaken antwoordt dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 107quinquies ertoe strekt het bestaan van de Raad van State in de Grondwet op te nemen. Ten tweede stelt datzelfde lid dat sommige aangelegenheden met betrekking tot die Raad van State bij wet moeten worden geregeld, terwijl andere zaken (met name de procedure) eventueel bij koninklijk besluit kunnen worden geregeld.

Dat betekent niet dat de hele procedure voor de Raad van State bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld. Nu reeds zijn overigens al een aantal bijzonder belangrijk geachte procedurele regels in de wet opgenomen. Denk maar aan het administratief

sont représentés au sein du groupe de travail chargé d'élaborer un projet de constitution de tribunaux administratifs de première instance. Il y a dès lors une participation active de la part du Conseil d'Etat.

*
* *

Un membre se réjouit de l'insertion dans la Constitution d'un chapitre spécifique consacré au Conseil d'Etat, notamment en raison de la complexité croissante des interventions des pouvoirs publics.

Son groupe émet toutefois des réserves en ce qui concerne la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 107quinquies proposé, parce que cette disposition relative à la procédure permet une délégation de pouvoirs. L'intervenante souligne qu'elle a présenté un amendement (n° 1, Doc. n° 831/2) visant à supprimer cette phrase.

Le ministre de l'Intérieur répond que cette phrase n'est que la confirmation de la règle actuelle, qui est basée sur les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et qui n'a pas encore posé de problèmes depuis 1946. Il fait en outre observer qu'il serait très fastidieux de fixer toutes les règles de procédure dans la loi.

Plusieurs membres ne partagent pas ce point de vue : au lieu de consacrer le lien actuel entre le pouvoir exécutif et le Conseil d'Etat, on ferait mieux de profiter de l'occasion pour renforcer l'indépendance de cette juridiction administrative.

Un membre demande si l'on peut inférer de la deuxième phrase du premier alinéa (« *Toutefois, la loi peut (...) »*) que le législateur conserve la compétence de déterminer si une matière peut être réglée par arrêté royal. Dans l'affirmative, il y a lieu d'aborder cette problématique avec le pragmatisme nécessaire, étant donné que le législateur déterminera ce qui peut être réglé par le Roi.

Un autre membre demande s'il est vraiment nécessaire d'inscrire cette faculté dans la Constitution.

Un autre intervenant encore demande que l'on cite quelques exemples de points de procédure susceptibles d'être réglés par arrêté royal.

Le ministre de l'Intérieur répond que le premier alinéa de l'article 107quinquies proposé vise à inscrire l'existence du Conseil d'Etat dans la Constitution. Deuxièmement, ce même alinéa dispose que certaines matières relatives au Conseil d'Etat doivent être réglées par une loi, tandis que d'autres (c'est-à-dire les questions de procédure) peuvent l'être par arrêté royal.

Cela ne signifie pas que l'ensemble de la procédure devant le Conseil d'Etat sera réglée par arrêté royal. Une série de règles de procédure particulièrement importantes, telles que le référé administratif et l'astreinte, figurent d'ailleurs d'ores et déjà dans la loi.

kort geding, de dwangsom enz. Maar wanneer men weet dat het administratief kort geding zijn grondslag vindt in twee wetsartikelen (artikelen 17 en 18 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij artikel 15 van de wet van 16 juni 1989 en vervangen bij artikel 1 van de wet van 19 juli 1991), terwijl het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State (*Belgisch Staatsblad* van 14 januari 1992) niet minder dan 45 artikelen telt, dan zal het wel voor iedereen duidelijk zijn dat de taak van de wetgever aanzienlijk zou verzwaren, mocht men in de Grondwet de mogelijkheid uitsluiten om procedurele regels bij koninklijk besluit vast te stellen.

De minister is van oordeel dat men via een koninklijk besluit vlotter kan inspelen op de evoluerende behoeften. De wetgever moet zich van zijn kant toeleggen op het vaststellen van de grondregels en niet op procedurele details.

Een lid is van oordeel dat een en ander niet belet dat de wet nog altijd meer waarborgen biedt voor de eerbiediging van de rechten van de verdediging. Bovendien stelt hij vast dat de procedure voor de gewone rechtbanken wél volledig bij wet is geregeld. Hoe verklaart de minister dat onderscheid tussen de Raad van State en de gewone rechtbanken?

De minister antwoordt dat het feit dat iedere wijziging van het gerechtelijk wetboek — zelfs wanneer het om een detail gaat — door de kamers moet worden goedgekeurd, een zware belasting is voor de bevoegde commissie en bovendien niet noodzakelijk tot betere procedureregels leidt.

Hij herhaalt dat er in de voorbije 47 jaar nooit schendingen zijn gesignaleerd van de rechten van de rechtzoekenden, ook al was de procedure voor de Raad van State voor het overgrote deel in een koninklijk besluit vervat. De meest fundamentele procedureregels (dwangsom, kort geding, sancties voor het niet-naleven van de termijnen, ...) zijn ook nu reeds in de wet opgenomen en het spreekt vanzelf dat zulks zo zal blijven. Maar het heeft geen zin dat de wetgever tijd verspilt met het regelen van details.

Diverse leden wijzen erop dat het in de Nederlandse tekst gehanteerde woord « rechtspleging » volgens hem een ruimere inhoud heeft dan het Franse woord « procédure » of het Duitse « Verfahren ».

Een van de leden vraagt zich af of men de tweede zin van het eerste lid niet gewoonweg zou kunnen weglaten.

De minister antwoordt dat men wellicht een voorstel had kunnen indienen *zonder* die tweede zin.

Indien men echter ter gelegenheid van deze bespreking de tweede zin uit het voorstel schrapt, dreigt zulks te worden uitgelegd als een uiting van de wil van de grondwetgever om voortaan de hele procedure bij wet te regelen. Zonder die tweede zin van het eerste lid zal men ook niet kunnen beletten dat een parallel wordt getrokken tussen de Raad van State en de (gewone) rechtbanken, waarvan de procedure alleen bij wet kan worden geregeld.

Mais sachant que le référé administratif trouve son fondement dans deux articles de loi (les articles 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, insérés par l'article 15 de la loi du 16 juin 1989 et remplacés par l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991), tandis que l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat (*Moniteur belge* du 14 janvier 1992) ne compte pas moins de 45 articles, il va de soi que le législateur serait confronté à une tâche particulièrement lourde si l'on devait exclure dans la Constitution la possibilité de fixer des règles de procédure par voie d'arrêté royal.

Le ministre estime qu'un arrêté royal permet de répondre plus facilement à l'évolution des besoins. Le législateur doit, pour sa part, s'attacher à fixer les règles de base et non les détails de procédure.

Un membre estime que la loi offre malgré tout le plus de garanties quant au respect des droits de la défense. Il constate en outre que c'est aussi la loi qui règle l'ensemble de la procédure devant les tribunaux ordinaires. Comment le ministre explique-t-il cette différence entre le Conseil d'Etat et les tribunaux ordinaires?

Le ministre répond que le fait que toute modification du code judiciaire doive être adoptée par les Chambres, même lorsqu'il ne s'agit que d'une question de détail, représente une lourde charge pour la commission compétente sans nécessairement contribuer à améliorer les règles de procédure.

Il rappelle que l'on n'a signalé aucune violation des droits des justiciables au cours des 47 dernières années, même si la procédure à suivre devant le Conseil d'Etat n'était, pour la plus grande partie, définie que dans un arrêté royal. Les règles de procédure les plus fondamentales (astreinte, référé, sanctions pour le dépassement des délais, ...) sont déjà fixées dans une loi et il est évident que les choses resteront ainsi. Mais il serait absurde que le législateur perde son temps à régler des détails.

Plusieurs membres font observer que le terme « rechtspleging » utilisé dans le texte néerlandais a un sens plus large que le terme français « procédure » ou le terme allemand « Verfahren ».

Un de ces membres demande si l'on ne pourrait tout simplement pas supprimer la deuxième phrase du premier alinéa.

Le ministre répond que l'on aurait sans doute pu déposer une proposition *sans* cette deuxième phrase.

Si toutefois l'on supprime, à l'occasion de la présente discussion, la deuxième phrase du texte proposé, d'aucuns pourraient interpréter cette suppression comme l'expression de la volonté du constituant de régler désormais toute la procédure par la voie légale. Même en l'absence de cette deuxième phrase du premier alinéa, on ne pourra pas empêcher qu'un parallèle soit établi entre le Conseil d'Etat et les tribunaux (ordinaires), pour lesquels la procédure ne peut être réglée que par une loi.

Hij merkt op dat de gecoördineerde wetten op de Raad van State nu al een onderscheid maken tussen wat bij wet respectievelijk koninklijk besluit moet worden geregeld.

De tweede zin van het eerste lid van het voorliggende artikel 107^{quinquies} verandert daar niets aan en moet restrictief worden geïnterpreteerd: alleen die aangelegenheden die luidens de bestaande gecoördineerde wetten op de Raad van State worden geacht bij koninklijk besluit te kunnen worden geregeld, zullen ook na de aanneming van dit Grondwets-artikel bij koninklijk besluit kunnen worden geregeld.

Een lid voegt daaraan toe dat de Raad van State steeds gesteld heeft dat nietigheden wegens de niet-naleving van procedurele voorschriften enkel door de wet kunnen worden opgelegd.

Een lid merkt op dat het argument van de minister als zou de tweede zin van het eerste lid gewoon een bevestiging zijn van de bestaande « traditie », wat licht uitvalt op een ogenblik dat heel wat andere grondwettelijke tradities naar de papiermand worden verwezen.

Volgens het lid is het ook verkeerd de procedure als iets bijkomstigs te bestempelen. Procedureregels kunnen immers een zeer grote invloed hebben op de rechten van de rechtzoekende. En het is niet onwaarschijnlijk dat een parlementaire commissie meer oog zal hebben voor de belangen van de rechtzoekenden en terzake meer vernieuwende standpunten zal innemen dan de bevoegde minister. Aangezien de Raad van State toeziet op de handelingen van de uitvoerende macht en de ministers bovendien in de toekomst niet langer lid kunnen zijn van de wetgevende kamers, is het volgens spreker verkieslijk dat de hele procedure voor de Raad van State bij wet wordt vastgesteld.

Wat zijn trouwens details van de procedure? Wie de prijs van copies van gerechtelijke dossiers kent, zal die zeker niet als een detail beschouwen. Maar indien die prijs bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, is het niet ondenkbaar dat de bevoegde minister meer oog heeft voor de budgettaire aspecten dan voor de belangen van de rechtzoekenden.

*
* *

Een lid vraagt zich af tot welke macht de Raad van State zal behoren indien dit voorstel wordt aangenomen.

De vraag of de Raad van State blijft behoren tot de uitvoerende macht dan wel voortaan deel zal uitmaken van de wetgevende macht, is niet louter theoretisch. Ze moet worden beantwoord in combinatie met artikel 92 van de Grondwet, dat bepaalt dat « *geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting (behoren) tot de bevoegdheid van de rechtbanken* ».

Als de Raad van State blijft behoren tot de uitvoerende macht, betekent zulks dat de Raad alleen uitspraak zal kunnen doen over « politieke » rechten.

Il fait observer que les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat font d'ores et déjà la distinction entre ce qui doit être réglé par la loi et ce qui doit l'être par arrêté royal.

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 107^{quinquies} proposé n'y change rien et doit être interprétée de manière restrictive: seules les matières qui peuvent être réglées par arrêté royal en vertu des dispositions actuelles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pourront être réglées par arrêté royal après l'adoption de cet article de la Constitution.

Un membre ajoute que le Conseil d'Etat a toujours considéré que les nullités pour cause de non-respect des règles de procédure ne pouvaient être imposées que par la loi.

Un membre fait observer que l'argument utilisé par le ministre, selon lequel la deuxième phrase du premier alinéa ne serait que la confirmation d'une « tradition » existante, paraît quelque peu léger à un moment où d'autres traditions constitutionnelles vont « au panier ».

Le membre estime qu'il est également faux de considérer la procédure comme un élément accessoire. Les règles de procédure peuvent en effet avoir une très grande influence sur les droits des justiciables. Il n'est du reste pas interdit de penser qu'à cet égard, une Commission parlementaire sera plus sensible aux droits des justiciables et adoptera en la matière des points de vue plus novateurs que le ministre compétent. Etant donné que le Conseil d'Etat contrôle les actes du pouvoir exécutif et qu'à l'avenir les ministres ne pourront en outre plus faire partie d'une assemblée législative, l'intervenant estime qu'il serait préférable que l'ensemble de la procédure en vigueur devant le Conseil d'Etat soit réglée par une loi.

Qu'entend-on du reste par « détails de procédure »? Celui qui connaît le prix des copies des dossiers judiciaires ne considérera certainement pas qu'il s'agit là d'un détail. Mais si ce prix est fixé par arrêté royal, il n'est pas illusoire de craindre que le ministre compétent se montre plus soucieux de l'incidence budgétaire de ce coût que de l'intérêt des justiciables.

*
* *

Un membre demande à quel pouvoir le Conseil d'Etat appartiendra si cette proposition est adoptée.

La question de savoir si le Conseil d'Etat continuera de faire partie du pouvoir exécutif ou sera désormais rattaché au pouvoir législatif n'est pas purement théorique. Pour y répondre, il faut tenir compte de l'article 92 de la Constitution, qui prévoit que « *les contestations qui ont pour l'objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux* ».

Si le Conseil d'Etat continue à appartenir au pouvoir exécutif, il en résultera qu'il ne pourra se prononcer que sur des droits « politiques ».

Zou de regering kunnen verduidelijken of het haar bedoeling is dat de Raad van State in de toekomst ook uitspraak zou kunnen doen over de burgerrechtelijke gevolgen van administratieve rechtshandelingen?

Een lid antwoordt dat artikel 30 van de Grondwet bepaalt dat « *de rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken (...)* ». En in Hoofdstuk III van Titel III wordt dan opgesomd om welke hoven en rechtbanken het gaat. Aangezien de Raad van State niet in die opsomming voorkomt is hij geen gewone rechtbank en wordt hij niet tot de rechterlijke macht gerekend.

Bijgevolg is de Raad van State niet bevoegd voor het beslechten van geschillen over burgerlijke rechten, maar wel voor het beslechten van politieke rechten (ook subjectieve), voor zover de wetgever de Raad daartoe machtigt.

*
* *

Een lid merkt op dat het derde lid van het voorgestelde artikel bepaalt dat « *geen enkel administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet* ».

Betekent dit dat de regering een negatief antwoord geeft op de vraag of de gemeenschappen en gewesten — in het kader van de impliciete bevoegdheid — organen met rechtsprekende bevoegdheid kunnen instellen?

Een lid beklemtoont dat de impliciete bevoegdheden door het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (Stuk Senaat n° 558/1, 1992-1993) worden verruimd, in die zin dat niet langer wordt aanvaard dat er een formeel aan de wet voorbehouden materie is.

De materiële beperking van de impliciete bevoegdheden blijft echter behouden.

De vorige spreker vraagt of het laatste lid van het voorgestelde artikel de gewesten toch nog de mogelijkheid laat om administratieve rechtscolleges te creëren die juridictionele bevoegdheden kunnen uitoefenen (binnen het kader van de bevoegdheden van de betrokken gemeenschappen of gewesten).

De minister van Binnenlandse Zaken beklemtoont dat het feit dat een gemeenschap of gewest in bepaalde aangelegenheden bijkomende beroepsmogelijkheden creëert, er nooit kan toe leiden dat een burger zijn beroepsmogelijkheid bij de Raad van State verliest. Hoeveel tussenstappen er ook worden gecreëerd, de Raad van State moet altijd de mogelijkheid hebben om een vorige beslissing in laatste aanleg te verbreken.

Een lid merkt op dat de hoven en rechtbanken, hoewel ze zowel wetten als gemeenschaps- of gewestdecreten of ordonnances toepassen, borg staan voor eenvormigheid op juridisch gebied. Hij leidt uit de inhoud van het voorgestelde artikel af dat de regering die eenvormigheid ook wil behouden voor de

Le gouvernement pourrait-il préciser s'il entre dans ses intentions de permettre au Conseil d'Etat de se prononcer désormais également sur les effets civils d'actes administratifs?

Un membre répond que l'article 30 de la Constitution dispose que « *le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et les tribunaux (...)* » et que le chapitre III du Titre III énumère les cours et tribunaux dont il s'agit. Le Conseil d'Etat ne figurant pas dans cette énumération, il ne constitue pas un tribunal ordinaire et ne fait pas partie du pouvoir judiciaire.

Le Conseil d'Etat n'est par conséquent pas compétent pour régler des litiges portant sur des droits civils mais bien pour régler des litiges portant sur des droits politiques (même subjectifs), pour autant que le législateur l'y habilite.

*
* *

Un membre fait observer que le troisième alinéa de l'article proposé prévoit qu'« *aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi* ».

Cela signifie-t-il que le gouvernement répond négativement à la question de savoir si les communautés et les régions peuvent — dans le cadre de la compétence implicite — établir des organes ayant une compétence juridictionnelle?

Un membre souligne que la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. Sénat n° 558/1, 1992-1993) vise à étendre les compétences implicites, en ce sens que l'on n'accepte plus qu'il y ait une matière qui soit formellement réservée à la loi.

La limitation matérielle des compétences implicites est toutefois maintenue.

L'intervenant précédent demande si le dernier alinéa de l'article proposé laisse encore la possibilité aux régions d'établir des juridictions administratives pouvant exercer des compétences juridictionnelles (dans le cadre des compétences des Communautés ou des Régions concernées).

Le ministre de l'Intérieur souligne que le fait qu'une communauté ou une région crée des possibilités de recours supplémentaires pour certaines matières ne peut jamais avoir pour conséquence que le citoyen perd sa possibilité de recours auprès du Conseil d'Etat. Quel que soit le nombre de juridictions intermédiaires, le Conseil d'Etat doit toujours avoir la possibilité de casser, en dernier ressort, une décision antérieure.

Un membre fait observer que, bien qu'ils appliquent aussi bien des lois que des décrets ou des ordonnances des communautés ou des régions, les cours et tribunaux sont garants de l'uniformité sur le plan juridique. Il infère de la teneur de l'article proposé que le gouvernement entend également préserver

hoogste administratieve rechtbank, met name de Raad van State.

Wanneer men stelt dat « *er voor heel België slechts een Raad van State (bestaat)* » dan spreekt het vanzelf dat de wet die de samenstelling, bevoegdheid en werking van de Raad regelt, een *federale* wet is. Het is dus uitgesloten dat de gemeenschappen of gewesten op grond van de impliciete of residuaire bevoegdheden zelf een dergelijk hoogste administratief rechtscollege zouden oprichten of dat zij zich zouden mengen in de wetgeving met betrekking tot de Raad van State.

Ten tweede moet de Raad van State — als hoogste administratief rechtscollege — altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen. Als er dus andere administratieve rechtbanken worden gecreëerd, dan moet de Raad van State daar nog altijd boven staan.

Spreker vraagt of de minister kan bevestigen dat alleen bij (federale) wet een bevoegdheid in laatste aanleg kan worden toegewezen aan een ander (administratief) rechtscollege dan de Raad van State. Volgens het lid is het op grond van het derde lid van het voorstel evenmin denkbaar dat bij *decreet* administratieve rechtscolleges zouden worden ingesteld.

De minister antwoordt dat naar zijn mening bij decreet wel administratieve beroepsmogelijkheden kunnen worden gecreëerd, maar betwijfelt de mogelijkheid om nieuwe administratieve rechtbanken op te richten.

*
* *

Tot besluit stelt de minister van Binnenlandse Zaken dat hij de bezorgdheid begrijpt van zij die beducht zijn voor een te grote invloed van de uitvoerende macht op de procedure voor de Raad van State. Hij herhaalt evenwel dat het huidige Grondwetsartikel een systeem bevestigt dat sinds 1946 goed functioneert en dat de rechten van de rechtzoekende tot nog toe steeds heeft gevrijwaard. Hij dringt er op aan dat niet aan de voorgestelde Grondwetsbepaling zou worden geraakt, zoniet zal de Kamer zich genoodzaakt zien om nog voor de inwerkingtreding van het bewuste artikel een « wetboek van de rechtspleging voor de Raad van State » goed te keuren.

Hij beklemtoont dat het evenwicht dat momenteel met betrekking tot de Raad van State bestaat tussen de materies die bij wet moeten worden geregeld en die welke bij koninklijk besluit kunnen worden geregeld, ook in de toekomst zal moeten worden geëerbiedigd. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 107quinquies moet dan ook in die zin worden geïnterpreteerd.

Wat betreft de plaats van de Raad van State in ons staatsbestel, stelt de minister dat de Raad van State in een apart hoofdstuk van Titel III is opgenomen en zeker geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht. Over de vraag of de Raad van State in het verleden als een orgaan van de uitvoerende macht kon worden

ver deze uniformiteit dans le chef de la juridiction administrative suprême, à savoir le Conseil d'Etat.

Lorsque l'on précise qu'« il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat », il va de soi que la loi qui règle la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil est une loi fédérale. Il est dès lors exclu que les communautés ou les régions se servent de leurs compétences implicites ou résiduelles pour créer elles-mêmes une telle juridiction administrative suprême ou pour participer à l'élaboration de la législation sur le Conseil d'Etat.

En outre, en tant que juridiction administrative suprême, le Conseil d'Etat doit toujours pouvoir statuer en dernier ressort. Si donc, on crée de nouvelles juridictions administratives, le Conseil d'Etat devra toujours rester l'instance supérieure.

L'intervenant demande si le ministre peut confirmer que seule une loi (fédérale) pourra attribuer une compétence en dernier ressort à une juridiction (administrative) autre que le Conseil d'Etat. Le membre estime qu'il serait tout aussi inconcevable que sur la base du troisième alinéa de la proposition, des juridictions administratives puissent être créées par *décret*.

Le ministre répond qu'à son sens, le décret pourrait très bien instituer des possibilités de recours, mais doute qu'il soit possible d'instaurer de nouvelles juridictions administratives.

*
* *

Le ministre de l'Intérieur déclare enfin qu'il comprend la préoccupation de ceux qui craignent une influence excessive du pouvoir exécutif sur la procédure devant le Conseil d'Etat. Il répète toutefois que l'article à l'examen confirme un système qui fonctionne bien depuis 1946 et qui, jusqu'à présent, a toujours garanti les droits du demandeur. Il insiste pour que la disposition proposée ne soit pas modifiée, afin que la Chambre ne soit pas obligée d'adopter un « code de la procédure devant le Conseil d'Etat » avant l'entrée en vigueur de l'article en question.

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il souligne que l'équilibre qui existe actuellement entre les matières qui doivent être réglées par la loi et celles qui doivent l'être par arrêté royal devra également être respecté à l'avenir. Le premier alinéa de l'article 107quinquies proposé doit dès lors être interprété dans ce sens.

En ce qui concerne la place occupée par le Conseil d'Etat dans le cadre de nos institutions, le ministre souligne que les dispositions relatives au Conseil d'Etat figurent dans un chapitre distinct du Titre III de la Constitution et que cette instance ne fait nullement partie du pouvoir judiciaire. Le ministre ne

beschouwd, wil de minister zich niet uitspreken, maar in de toekomst zal de Raad van State volgens hem eerder een « *sui generis* » rechtscollege zijn.

Met betrekking tot de vraag van een lid over de invloed van het voorgestelde artikel 107^{quiquies} op de mogelijkheid om administratieve rechtscolleges op te richten, stelt de minister dat de federale bevoegdheid berust op artikel 93 van de Grondwet (« *Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen* ») en artikel 94 van de Grondwet (« *Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet* »).

Volgens het Arbitragehof moet de term « wet » in beide artikelen begrepen worden als « nationale wet » (nu dus « federale » wet).

Tot nog toe konden de gewesten en gemeenschappen zich in deze evenmin beroepen op hun « impliciete bevoegdheden » (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Het Arbitragehof is formeel :

« Artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt evenwel :

« Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden. »

Daaruit vloeit voort dat, behoudens het geval waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de wetten tot hervorming der instellingen, de decreetgever de hem toegewezen aangelegenheden enkel kan regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden.

De door artikel 10 van de bijzondere wet aan de raden gegeven mogelijkheid om rechtsbepalingen uit te vaardigen met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor ze niet bevoegd zijn, is niet van toepassing op de bevoegdheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt. » (Arbitragehof, arrest n° 43/92 van 13 mei 1992)

Het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (Stuk Senaat n° 558/1, 1992-1993) voorziet in een *uitbreiding van de impliciete bevoegdheden* : als het wordt goedgekeurd, zullen de impliciete bevoegdheden wél kunnen spelen ten aanzien van door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden.

Bij de aanwending van de impliciete bevoegdheden zullen gemeenschappen en gewesten echter steeds de *grenzen* ervan (zoals afgelijnd door het Arbitragehof) moeten eerbiedigen :

— zij kunnen het terrein van de wetgever slechts betreden wanneer dat *noodzakelijk* is om hun eigen bevoegdheden uit te oefenen;

— de toepassing van de impliciete bevoegdheden mag maar een *marginale weerslag* hebben op de nationale bevoegdheid, wat onder meer inhoudt dat

tient pas à se prononcer sur la question de savoir si le Conseil d'Etat a pu être considéré dans le passé comme un organe du pouvoir exécutif, mais il estime qu'à l'avenir, le Conseil d'Etat sera plutôt une juridiction *sui generis*.

En réponse à la question d'un membre concernant l'incidence de l'article 107^{quiquies} proposé sur la possibilité de créer des juridictions administratives, le ministre précise que la compétence fédérale repose sur l'article 93 de la Constitution (« *Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi* ») et sur l'article 94 de la Constitution (« *Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi* »).

Selon la Cour d'arbitrage, le terme « loi » doit être interprété dans ces deux articles comme désignant une loi nationale (ajourd'hui donc, une loi fédérale).

Jusqu'à présent, les régions et communautés ne pouvaient pas non plus invoquer leurs « compétences implicites » en la matière (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980). A cet égard, la Cour d'arbitrage est formelle :

« L'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit cependant que :

« Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ».

Il en résulte que, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse est prévue par les lois de réformes institutionnelles, le pouvoir décretal ne peut régir les matières que lui sont attribuées que s'il ne porte aucunement atteinte aux compétences que la Constitution réserve à la loi.

La faculté (octroyée par l'article 10 aux conseils) d'édicter des dispositions de droit concernant des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne s'applique pas aux compétences que la Constitution réserve à la loi. » (Cour d'arbitrage, arrêt n° 43/92 du 13 mai 1992).

La proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Doc. Sénat n° 558/1-92/93) prévoit une *extension des compétences implicites* : si elle est adoptée, les compétences implicites pourront jouer vis-à-vis des compétences que la Constitution réserve à la loi.

En recourant aux compétences implicites, les communautés et les régions devront toutefois toujours en respecter les *limites* : (telles qu'elles ont été définies par la Cour d'Arbitrage)

— elles ne pourront empiéter sur le domaine du législateur que si cela s'avère *nécessaire* pour exercer leurs compétences;

— l'application de compétences implicites ne peut avoir qu'une *incidence marginale* sur la compétence nationale, ce qui implique notamment qu'il ne peut

nooit afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen ter zake.

Het aanwenden van de impliciete bevoegdheden zal er dus nooit kunnen toe leiden dat bij decreet afbreuk wordt gedaan aan de regels met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad van State (bijvoorbeeld artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (beroep tot vernietiging tegen de akten en reglementen van de administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken), artikel 17 en 18 van dezelfde wetten (administratief kort geding), artikel 36 van dezelfde wetten (dwangsom)), deze met betrekking tot de samenstelling van de Raad van State, de procedure enz.

Evenmin zouden de gemeenschappen en gewesten op basis van hun impliciete bevoegdheden afbreuk kunnen doen aan de regels die eventueel in de toekomst door de federale wetgever zouden worden uitgevaardigd met betrekking tot gedecentraliseerde administratieve rechtbanken (zie hervorming van het administratief contentieux), of zelf een gesystematiseerd geheel van « administratieve gemeenschaps- of gewestrechtbanken » uitbouwen.

Een lid leidt uit het antwoord van de minister af dat het niet principieel uitgesloten is dat een gemeenschap of gewest een administratief rechtscollege opricht. In een sector zoals de groeven, die onder de bevoegdheden van de gewesten ressorteren, heeft men overigens altijd al administratieve rechtscolleges gehad, zonder dat de Raad van State daar graten in zag. Maar in de praktijk moeten er zoveel voorwaarden worden inachtgenomen dat de oprichting van dergelijke rechtscolleges door de gemeenschappen en gewesten haast onmogelijk is.

Een ander lid onthoudt vooral dat, welke administratieve beroepsmogelijkheden ook mogen zijn ingesteld bij decreet of ordonnantie, geen enkele burger het recht kan worden ontzegd om een zaak aanhangig te maken bij de Raad van State.

III. — STEMMINGEN

Amendement n° 1 van mevrouw Neyts-Uyttebroeck en de heer Dewael (Stuk n° 831/2) wordt verworpen met 13 tegen 4 stemmen.

De amendementen n° 2, 3 en 4 van de heer Reynnders worden stuk voor stuk verworpen met 14 tegen 2 stemmen en 2 onthoudingen.

Het voorstel van de regering tot herziening van titel III van de Grondwet om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, wordt aangenomen met 14 stemmen en 4 onthoudingen.

jamais être porté atteinte aux principes fondamentaux en la matière.

Le recours aux compétences implicites ne peut donc jamais avoir pour conséquence que le décret porte atteinte aux règles relatives à la compétence du Conseil d'Etat (par exemple l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (recours en annulation contre les actes et règlements des autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives), articles 17 et 18 des mêmes lois (référé administratif), article 36 des mêmes lois (astreinte)), ni aux règles qui concernent la composition du Conseil d'Etat, la procédure, etc.

De même, les communautés et les régions ne pourraient pas non plus, sur la base de leurs compétences implicites, porter atteinte aux règles que le législateur fédéral édicterait éventuellement à l'avenir en ce qui concerne les tribunaux administratifs décentralisés (voir la réforme du contentieux administratif) ou pour développer elles-mêmes un réseau de tribunaux administratifs « communautaires ou régionaux ».

Un membre déduit de la réponse du ministre qu'il n'est, en principe, pas exclu qu'une communauté ou une région puisse établir une juridiction administrative. Dans un secteur tel que celui des carrières, qui relève de la compétence des régions, il y a toujours eu des juridictions administratives et le Conseil d'Etat n'y a jamais vu d'objections. Les conditions à remplir dans la pratique sont cependant si nombreuses que la création de telles juridictions par les communautés et régions est presque impossible.

Un autre membre retient surtout que, quelles que soient les possibilités de recours administratif qui peuvent être instaurées par décret ou par ordonnance, on ne peut priver aucun citoyen du droit de saisir le Conseil d'Etat.

III. — VOTES

L'amendement n° 1 de Mme Neyts-Uyttebroeck et M. Dewael (Doc. n° 831/2) est rejeté par 13 voix contre 4.

Les amendements n° 2, 3 et 4 de M. Reynnders sont successivement rejetés par 14 voix contre 2 et 2 abstentions.

La proposition du gouvernement relative à la révision du titre III de la Constitution en vue d'y insérer un chapitre nouveau relatif aux juridictions administratives et au Conseil d'Etat est adoptée par 14 voix et 4 abstentions.

**IV. — GOEDKEURING VAN DE
DUITSE TEKST**

Ingevolge de aanneming van dit voorstel tot herziening van titel III, wordt de volgende Duitse tekst aan de Commissie voorgelegd :

**IV. — ADOPTION DU
TEXTE ALLEMAND**

Par suite de l'adoption de la proposition de révision du Titre III, le texte allemand suivant est soumis à la Commission :

Einziger Artikel

In Titel III der Verfassung wird ein Kapitel III^{quater} mit der Überschrift « Der Staatsrat und die Verwaltungsgerichtsbarkeiten » eingefügt, das den Artikel 107^{quinquies} mit folgendem Wortlaut enthält :

« Art. 107^{quinquies} — Es gibt für ganz Belgien einen Staatsrat, dessen Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise durch Gesetz bestimmt werden. Das Gesetz kann dem König jedoch die Macht übertragen, das Verfahren zu regeln gemäß den Grundsätzen, die es festgelegt.

Der Staatsrat befindet als Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wege eines Entscheids und gibt in den durch Gesetz bestimmten Fällen Gutachten ab.

Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit kann nur aufgrund eines Gesetzes eingesetzt werden. ».

Over deze tekst worden geen opmerkingen gemaakt. Hij wordt aangenomen met 14 stemmen en 4 onthoudingen.

De Rapporteur,

P. BREYNE

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

Ce texte ne fait l'objet d'aucune observation et est adopté par 14 voix et 4 abstentions.

Le Rapporteur,

P. BREYNE

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB